

Три концепции суверенитета и смысл федерализма

Долгие годы федерализм считался объектом, не заслуживающим внимания политологов, разве что в качестве системы взаимоотношений между правительствами различных уровней в особых федеративных образованиях, в первую очередь в США. Однако в последнее время он превратился в важнейшую проблему мировой политики и, соответственно, политической науки. В России серьезное усиление внимания к проблемам территориальных форм организации государственной власти в последние годы сопровождалось поляризацией концептуальных подходов к оценке прошлого и настоящего опыта национально-государственного строительства, в определении путей и перспектив федеративного развития России. Если одни связывают укрепление единства и целостности Российской Федерации, дальнейшую интеграцию ее субъектов с утверждением принципа федерализма, развитием и совершенствованием национальной государственности и местного самоуправления, то другие видят в продолжении Россией пути федерализации источник чуть ли не всех бед, исходят из необходимости отказа уже сегодня или в ближайшей перспективе от федерализма и призывают к возврату к былой губернизации страны, к унитаризму и т.п.

Однако, при всей остроте дискуссии для сознательного политического выбора не хватает главного - четкого понимания федерализма в его необходимо меняющейся соответственно времени и обстоятельствам сущности.

Само понятие федерализма означает форму политической организации нескольких национальных сообществ, бывших независимыми, но решивших объединиться в единое политическое образование. Понятие «федерализм» соотносится с латинским *foedus* (союз) и *fides* (верность); оно имеет также дополнительные, уходящие в далекое прошлое, оттенки значения.

Идея федеративного государства восходит к Древней Греции и Риму. В обоих случаях федерализм выражался в объединении независимых городов

перед лицом внешней военной угрозы. Рим в начале был просто центром Латинской федерации, но со временем, благодаря военной мощи, он превратился в политическое средоточие огромной централизованной империи. В средние века государства строились

как федерации независимых феодальных образований, управляемых лендлордами.

Наиболее выраженную форму ранней федерации, возможно, представляла собой Нидерландская Республика соединенных провинций, основанная в 1579 году по Утрехтской унии. Федерация семи северных провинций имела свой парламент - Совет в Гааге, сообща ведала армией и дипломатической службой. Для регулирования финансовых дел, однако, существовала комплексная система заключения соглашений между членами федерации, каждый из которых имел один голос в Совете. Важные решения принимались лишь единогласно.

Вместе с тем, в своем близком к современному содержании, федерализм есть свойство, присущее государству, рожденному Новым временем. Федерализм здесь можно понимать как продукт индивидуализации политической жизни, как идейное движение за самоуправление. И именно в Новое время в политической практике наиболее остро встает проблема государственного суверенитета в сложных союзных (федеративных) государствах, проблема соотношения суверенитета федерации как целостного образования и отдельных ее частей.

Можно выделить три точки зрения на данную проблему; исторически сменявшие друг друга.

Согласно первой точки зрения (М. Зейдель и Дж. Калхаун), суверенитет может принадлежать только территориям в составе федерации - субъектам федерации, так как именно субъекты являются государствами в собственном смысле слова. Они, конечно, могут делегировать осуществление своих полномочий центральному правительству, но ни в коем случае не могут отказываться от своего суверенитета без отрицания собственной государственности. Таким образом, все полномочия центральной власти являются полномочиями делегированными, а потому вторичными. Следовательно, субъекты вправе оказывать противодействие политике центрального правительства, что особенно ярко проявляется в случаях, когда субъекты по конституции наделены правом нуллификации и сепарации. Данная доктрина нашла свое наиболее полное воплощение при образовании федерации в США, особенно в первые годы ее формирования. На сегодняшний день данная доктрина больше характерна для конфедеративных межгосударственных образований и не типична для федераций.

Затем концепция исключительного суверенитета субъектов уступила место концепции делимости суверенитета (А. Токвиль, Г. Вайц), которая на долгое время стала доминирующей в политической пра-

новой мысли. Согласно этому подходу, суверенитет делится между Федерацией и ее субъектами соответственно закрепленной в конституции доли государственной власти. Практика доказала очевидную противоречивость данной концепции. Ведь потенциально соотношение так называемых долей государственного суверенитета Федерации и субъектов может быть различным, и «критическая масса» может оказаться как у центральных властей, так и у региональных, а в этом случае в перспективе у подобных федеративных устройств трансформация в унитарное государство или в конфедерацию. Таким образом, концепция делимости суверенитета не закладывает принципов эффективного и стабильного федеративного государства. Именно поэтому в конце XIX века широкое распространение получила третья точка зрения на природу государственного суверенитета в федеративном государстве, которая является доминирующей и по сей день. Представители данного подхода (Г. Еллинек, П. Лабанд) утверждают, что суверенитетом в федеративном государстве обладает только федерация как целостное образование. Специфический признак федеративного государства вовсе не в том, что суверенна лишь центральная власть, и не в том, что суверенны лишь части общего союза, а в том, что суверенитет принадлежит синтетической неразрывности совместно образующих его центральной и региональной властей.

В России сторонником этой идеи был правовед и историк А.С. Ященко. В 1912 году он опубликовал свою работу «Теория федерализма», где утверждал, что в любом федеральном государстве следует различать:

1. местную власть федерированных политических общин (штатов, кантонов, провинций и т.п.); эта власть не обладает полнотой государственного суверенитета, она не вполне ни верховна, ни независима, но она участвует как органическая часть образования общего суверенитета;
2. центральную власть союза; эта власть также не обладает полнотой государственного суверенитета и не выражает собой воли федерального государства как целого, она тоже не вполне ни верховна, ни независима, но тоже участвует как органическая часть в образовании общего суверенитета;
3. и, наконец, общегосударственную власть, представляющую федеральное государство во всей его целостности; эта власть суверенна, и образуется она из согласного решения местных и центральных властей.

Таким образом, по мнению Ященко «нигде синтетическая природа юридических и политических явлений не выступает столь ярко,

как в федеральных политических организациях... Именно поэтому в федеральном союзе центральное и местные правительства должны быть не противопоставляемы одно другому, а примиряемы в высшем единстве» (1).

Вместе с тем, местная власть в федеральном государстве не составная часть центральной власти, подобно провинциальной в унитарном государстве; она противостоит центральной власти как самостоятельное целое, а не как часть. Поэтому здесь возникают как основания политического синтеза самостоятельные отношения не только между членами союза, вырабатывающими центральную власть; как в унитарном государстве, но и между каждым членом союза и центральной властью, дающими в результате полноту суверенной власти всего федерального государства. Здесь двойная связь и синтез вдвойне сложный.

Иными словами, общая государственная власть федерального соединения имеет двойной источник - и в воле всего населения государства, взятого в своем объединении, - что образует центральную власть союза, - и в воле отдельных политических общин, соединяющихся в общий союз, так сказать, воля народа, взятого в своем разъединении на самостоятельные политические единицы, - что образует местную власть федерированных частей.

Таким образом, федеральному государству свойственно двойное участие граждан в образовании суверенной власти. Осуществляя подобное участие, каждый гражданин стремится реализовать право на самоуправление в рамках своего самостоятельного политического сообщества. Вместе с тем, восприятие федерализма только как процесса автономизации различных политических образований было бы очень односторонним. В конечном итоге целью любого федеративного государства является не только предоставление самостоятельности региональным политическим сообществам, но и увеличение их влияния на центральную власть. Здесь, конечно, первостепенную роль играет гражданин, индивид, стремящийся представить и защитить собственные интересы на всех этапах государственного управления.

Иными словами, исходным и конечным политическим субъектом любого федерального устройства является гражданин, индивид. Именно граждане образуют два уровня автономных политических сегментов, совместимых и/или взаимопроникающих друг в друга, формирующих в синтезе единое государство. Таким образом, в современных условиях между федерацией, ее субъектом и индивидом образуется крайне сложная связь, а содержание федерализма составляет уникальное трехстороннее властеотношение, (2) при кото-

ром решающая роль принадлежит индивиду и его правам на самоуправление и представительство. Отсюда следует, что основным направлением развития любой федерации является не постоянный торг между центром и субъектами федерации по поводу увеличения полномочий последних, а поиск некоторого равновесия федеральной и местных властей, при котором федерированные части сохраняют особое, своеобразное самостоятельное участие в правительственной организации- и общедофедеральном суверенитете.

Итак, возможны два уровня восприятия федерализма. На одном уровне федерализм воспринимается исключительно как отношения между собой различных государственных образований. Отсюда смысл федерализма видится в соединении (агрегировании) нескольких государств в единое целое, тоже являющееся государством и обладающее суверенитетом, или, наоборот, разделение единого государства на составные части. Однако, это очень одностороннее восприятие федерализма. Как мы уже отметили, истинная природа федеративных образований заключается в определенном балансе самоуправления и участия граждан. На этом уровне смысл федерализма сводится к созданию нормативной и организационной основы реализации этих прав, а также к обеспечению реальных механизмов их защиты.

Проблемы федеративного устройства Российского государства занимают одно из центральных мест в Конституции РФ 1993 года. В Основном законе страны заложены основные принципы, гарантирующие незыблемость границ государства, единство основ конституционного строя в каждом регионе, верховенство федерального законодательства и т.д. Реализация названных принципов осуществляется в процессе обеспечения действия важнейших конституционных институтов.

Первый из названных институтов характеризует процесс правового закрепления устройства России на федеративных началах, возведение федерализма на уровень конституционного принципа ее строя.

Второй, обозначая все территории в качестве субъектов федерации, наделяет их статусом государственных образований, о чем свидетельствует наличие у них элементов учредительной власти, собственного законодательства, особого характера взаимоотношений с федеральной властью.

Конституционная теория отечественного федерализма в целом заимствовала концепцию синтетического суверенитета федеративного государства - федеративный характер связей внутри государства обуславливает государственную природу его субъектов, но

исключает их суверенитет. Вместе с тем, воплощение этого принципа в реальной практике федеративного строительства в России сопряжено со специфическими трудностями. Источник этих трудностей - существование многочисленных стереотипов, рожденных «советским федерализмом». Если во многих других областях политическое развитие России страдает от одностороннего отрицания всего, что связано с советским периодом российской государственности, то попытки «внедрить» федерализм в России наталкиваются на сопротивление сознания, находящегося под влиянием советского опыта. Безусловно, что «советский федерализм» был подготовительным этапом к действительному федерализму, но в то же время он был крайне искажен.

Прежде всего, «советский федерализм» носил чисто утилитарный характер. Он возник как результат механического заимствования элементов европейской идеологии для решения специфических, сугубо российских задач - в первую очередь, для сохранения многонациональной государственности. Этот утилитаристский дух и перешел по наследству от «советского федерализма» к федералистским построениям постсоветской России.

Утилитарное, инструментальное отношение к федерализму проявляется сегодня в трех основных формах.

Во-первых, как регионализм, т.е. стремление использовать федеративную форму государственного устройства в качестве средства ограничения центробежных тенденций регионов.

Во-вторых, как автономизация, т.е. намерение поставить федеративные начала на службу ограничению полномочий центральной власти и защите региональных интересов.

Наконец, в-третьих, как национал-сепаратизм, т.е. стремление использовать федеративные механизмы для решения этнических проблем (3).

При всем различии этих удачных или неудачных попыток использования федерализма в их основе лежат мифы о федерализме, рожденные советским периодом. При этом, два мифа являются определяющими: миф о производном характере федерации и миф о договорной природе федерализма. Они во многом определили тот способ решения вопросов, который был избран современной властью.

В России совершенно естественным кажется понимание федерации как вторичной, производной от ее субъектов структуры. Это - следствие интерпретации федерализма как двухэлементного властеотношения, с одной стороны которого - субъект, решающий вместе с другими субъектами образовать федерацию, а с другой - сама

федерация, созданная согласием субъектов. Представление это настолько глубоко укоренилось, что нет необходимости доказывать его распространение в современной России.

Таким образом, федерация как трехэлементная система упрощается и сводится всего к двум элементам. Порок такого подхода заключается в том, что из властеотношений выпадает главный конституирующий федерацию субъект - индивид. Но без согласия индивида современный федерализм не может быть осуществлен, сколь бы интенсивно не велись переговоры между центром и регионами, сколько бы не заключалось договоров, какие бы полномочия не делегировались в обе стороны.

Суть федерализма как раз в том и состоит, что и федерация, и ее субъекты в равной степени опираются на непосредственное волеизъявление сообщества индивидов и не могут рассматриваться как производные друг от друга. Иными словами, федеральная власть не обусловлена волей политических сегментов федерации, а власть последних не дарована им федеральным центром.

Еще один миф, оказавший существенное влияние на осмысление федерализма в России, тесно связан с мифом о производном характере федерации и частично из него вытекает. Это миф о договорной природе федерации. В соответствии с ним, в основе федерализма стоит разграничение полномочий между центральной и местными властями, являющееся предметом соглашения между субъектами федерации. При этом, создание федерации мыслится как бесконечный договорный процесс, в ходе которого стороны согласуют взаимную компетенцию.

На самом деле ключевым моментом федерализма является не разделение полномочий между двумя уровнями власти. Такое разделение (делегирование) существует и в унитарном государстве. Федерализм не создает здесь нового качества. Центр, вокруг которого строится вся концепция федерализма, - это самоуправление личности, индивидуальная свобода. Именно в интересах индивида и происходит политическое разделение власти в помощью специфических механизмов федерализма. Отсюда полномочия центральной и периферийной властей вовсе не являются предметом их взаимного торга, а заданы обеим извне гражданами, которые в конечном счете и являются гарантом целостности федеративного государства.

Таким образом, изначально движение к новому федерализму в России осуществлялось не тем «субъектом», который в действительности мог бы послужить цели единения государства. Отсюда неправильно была избрана и стратегия развития федерации. За основу

был взят процесс переговоров центра и субъектов федерации и постоянное перераспределение полномочий. Однако, федерализм есть результат волеизъявления формирующих нацию индивидов, а не постоянный компромисс между центральной и периферийной властями. Следовательно, основным направлением развития федерализма в России должно стать создание нормативных и организационных структур, способствующих усилению влияния региональных политических сообществ на центральную власть, закладывающих основы их сотрудничества. Только в этом случае федерация сможет в наибольшей степени отвечать своей сущности.

1. Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории государства. Юрьев: 1912. Цит. по Конституционно-правовая мысль XIX - начала XX века. Хрестоматия. М.: 1994. С. 162.
2. Пастухов В. Б. Новый федерализм для России: институционализация свободы. Полис. 1994. №3 С. 97.
3. Пастухов В.Б. Новый федерализм для России: институционализация свободы. Полис. 1994. №3 С. 100.